



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/57
12 de febrero de 2002

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
58º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
SITUACIÓN DE LOS PACTOS INTERNACIONALES RELATIVOS
A LOS DERECHOS HUMANOS

Informe del experto independiente encargado de examinar la cuestión de un
proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos
Económicos, Sociales y Culturales

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN		3
INTRODUCCIÓN.....	1 - 14	4
A. Marco general	1 - 11	4
B. Consultas llevadas a cabo por el experto independiente.....	12 - 14	7
I. LA CUESTIÓN DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	15 - 22	7
A. Análisis de la situación	15 - 18	7
B. Posición del experto independiente	19 - 22	8

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. LAS CUESTIONES PLANTEADAS.....	23 - 50	9
A. Los derechos incluidos.....	24 - 37	10
B. Órgano competente	38 - 44	15
C. Posibilidad que tienen los particulares o grupos de personas de presentar denuncias	45 - 47	17
D. Medidas que pueden adoptarse en caso de incumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones	48 - 50	18
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51 - 56	18

RESUMEN

En 1996 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentó a la Comisión de Derechos Humanos un proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/CN.4/1997/105, anexo). El experto independiente estudió este proyecto, junto con el informe del seminario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/2001/62/Add.2), celebrado los días 5 y 6 de febrero de 2001 y las observaciones formuladas al respecto por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales; el experto realizó también varias consultas con las partes interesadas.

El experto independiente opina que es necesario continuar el proceso que puede conducir a la adopción del proyecto de protocolo facultativo; a su juicio, hay que profundizar en el análisis de las cuestiones que estudia en su informe, que es algo más que un simple "inventario".

El experto independiente recomienda a la Comisión que adopte una resolución referida en particular a los tres puntos siguientes:

- a) La Comisión confirma el compromiso solemne de los Estados de continuar el proceso que conduzca a la adopción de un proyecto de protocolo facultativo;
- b) La Comisión afirma el principio de la creación de un grupo de trabajo de composición abierta encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo;
- c) La Comisión prorroga el mandato del experto independiente a fin de que profundice su investigación y presente a la Comisión, en su 59º período de sesiones, un informe que podrá servir de base al grupo de trabajo para iniciar sus actividades.

INTRODUCCIÓN

A. Marco general

1. En su 57º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2001/30, decidió nombrar por un período indeterminado un experto independiente que se encargaría de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de presentar un informe a la Comisión en su 58º período de sesiones, a fin de que ésta estudie las posibles medidas complementarias y, en particular, la constitución de un grupo de trabajo para debatir la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto (apartado c) del párrafo 8).
2. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, al mismo tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976. Cuando nacieron estos dos "gemelos", que constituyen, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que se ha convenido en llamar la Carta Internacional de Derechos Humanos por la influencia decisiva de estos instrumentos en todos los tratados internacionales de derechos humanos, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, nadie podía predecir la suerte diferente que les estaba reservada.
3. Conviene no obstante recordar que la idea inicial era elaborar un solo pacto que tuviera fuerza ejecutoria entre los Estados Partes y reagrupara el conjunto de derechos y libertades consagrados en la Declaración Universal. Por las razones ideológicas que imperaban en la época se decidió adoptar dos Pactos distintos. Pero al mismo tiempo se tuvo el cuidado de anunciar la adopción de ambos Pactos el mismo día y por la misma resolución (2200 A (XXI)), como si se tratara de confirmar solemnemente el vínculo que les debía unir para siempre. Y para reforzar aún más este vínculo casi natural, los preámbulos y los artículos 1, 2, 3 y 5 de ambos Pactos son prácticamente idénticos.
4. En efecto, los preámbulos recuerdan en particular que "conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables" (texto de ambos Pactos) y que "con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales" (texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
5. El artículo 1 de los dos Pactos dice: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".
 - El artículo 2 de los dos Pactos contiene un párrafo según el cual los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos enunciados sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra

condición social. El artículo 3 de los dos Pactos estipula que los Estados Partes se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en ambos Pactos. El artículo 5 de uno y otro Pacto establece garantías contra la destrucción o la limitación indebida de los derechos humanos o de las libertades fundamentales o contra la interpretación errónea de las disposiciones de los Pactos para justificar la violación de un derecho o una libertad o su limitación en mayor medida que la prevista en cada uno de ellos. Prohíbe igualmente a los Estados limitar los derechos reconocidos o vigentes en sus respectivos territorios so pretexto de que los Pactos no los reconocen o los reconocen en menor grado.

6. Sin embargo pronto surge una diferencia de trato en estos dos instrumentos esenciales. Desde el primer momento el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dotó de un órgano convencional de control y seguimiento, que se encarga de velar por que los Estados Partes respeten las obligaciones que han contraído. En este caso, el Comité de Derechos Humanos, integrado por expertos independientes, examina los informes periódicos presentados por los Estados sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos (art. 40). En virtud del Primer Protocolo Facultativo de dicho Pacto y de las condiciones de admisibilidad establecidas en los artículos 2, 3 y 5 de dicho Protocolo, el Comité es igualmente competente para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto.

7. Por el contrario, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se ha dotado de un órgano de seguimiento integrado por expertos independientes. Correspondió en un primer momento al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recibir y examinar los informes periódicos presentados por los Estados Partes (art. 16). Más adelante, ante la ineficacia reconocida de este procedimiento de control y seguimiento cuya aplicación se confiaba a un grupo de trabajo de carácter político, en 1985 se creó por resolución del Consejo Económico y Social un comité de expertos independientes. Se trataba del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que celebró su primer período de sesiones en 1987 y que inició a partir de entonces un verdadero trabajo metodológico y de fondo con la ayuda que presta a los Estados para facilitarles al máximo el cumplimiento de sus obligaciones formulando observaciones generales sobre la aplicación por los Estados de los derechos reconocidos en el Pacto. Sin embargo, todavía no se ha establecido oficialmente ningún procedimiento que permita a los individuos que aleguen ser víctimas de una violación cometida por un Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto presentar una comunicación a dicho Comité.

8. Desde 1990 se viene discutiendo ampliamente la cuestión de la oportunidad de adoptar un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permitiría dar más efecto a este instrumento autorizando el examen de las comunicaciones relativas a los derechos enunciados en el mismo. El 11 de diciembre de 1992, en su séptimo período de sesiones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó una nota de análisis relativa a un proyecto de protocolo facultativo que presentó al Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (véase A/CONF.157/PC/62/Add.5, anexo II). En 1996 el Comité llegó a un consenso sobre la

necesidad de un procedimiento de comunicaciones individuales de esa índole y sometió un proyecto de protocolo facultativo a la Comisión de Derechos Humanos para su examen en su 53º período de sesiones en 1997 (E/CN.4/1997/105, anexo; véase también E/1997/22-E/C.12/1996/6, cap. V y anexo IV).

9. Durante tres años consecutivos la Comisión recibió los comentarios y observaciones de los Estados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales sobre el proyecto de protocolo facultativo. A lo largo del período pudo comprobarse con toda claridad que si bien las organizaciones no gubernamentales apoyaban con firmeza general la adopción de un protocolo facultativo, quizá con algunas diferencias de opinión relativas esencialmente a las modalidades de aplicación, numerosos Estados expresaban, por el contrario, reservas y dudas sobre la cuestión o al menos una cierta reticencia puesta de manifiesto por los escasos comentarios de ellos recibidos al respecto. Un reducido número de Estados aprobó y apoyó al mismo tiempo el proyecto de protocolo facultativo. Las observaciones sobre la cuestión han sido recogidas en los documentos E/CN.4/1998/84 y Add.1; E/CN.4/1999/112 y Add.1; E/CN.4/2000/49 y E/CN.4/2001/62 y Add.1.

10. El 20 de abril de 2001, en su 57º período de sesiones la Comisión, tras tomar nota en particular del informe del seminario organizado los días 5 y 6 de febrero de 2001 por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y por la Comisión Internacional de Juristas sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/2001/62 y Add.2), y del informe de la Alta Comisionada sobre el proyecto de protocolo facultativo del Pacto (E/CN.4/2001/62 y Add.1), decidió, por su resolución 2001/30, nombrar a un experto independiente que se encargaría de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales teniendo en cuenta el informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Comisión concerniente al proyecto de protocolo facultativo (E/CN.4/1997/105, anexo), las observaciones hechas a ese respecto por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, así como el informe del seminario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; el experto presentará un informe a la Comisión en su 58º período de sesiones a fin de que ésta estudie las posibles medidas complementarias y las acciones futuras, en particular la constitución de un grupo de trabajo, de composición abierta, para debatir la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto.

11. Se ha cubierto ciertamente una etapa del proceso que puede llevar a la adopción de un proyecto de protocolo que tiene en cuenta sin duda la evolución de la cuestión en el seno de los Estados miembros, aun cuando la resolución de la Comisión haya podido parecer insuficientemente comprometida con la cuestión, como puso de relieve la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su resolución 2001/6, de 15 de agosto de 2001, en la que tras felicitar por el nombramiento por la Comisión de un experto independiente, considera que el mecanismo apropiado para examinar la cuestión de un instrumento jurídicamente vinculante como el proyecto de protocolo facultativo del Pacto es un grupo de trabajo de composición abierta entre períodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. En consecuencia, la Subcomisión insta a la Comisión de Derechos Humanos a que "dé alta prioridad al examen del proyecto de protocolo" y reitera su sugerencia de que "la Comisión... establezca en su 58º de sesiones un grupo de trabajo de composición abierta entre

período de sesiones encargado de seguir examinando el proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Por último, la Comisión decide en la misma resolución seguir vigilando, en su 54º período de sesiones, las actividades encaminadas a la ulterior aprobación del proyecto de protocolo facultativo del Pacto.

B. Consultas llevadas a cabo por el experto independiente

12. Desde su nombramiento, el experto independiente se ha entrevistado con la Alta Comisionada y el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos, a los que agradece sus consejos y estímulos. Se ha preparado un programa de consultas con el apoyo del Alto Comisionado, que condujo en particular a la organización del 20 al 24 de agosto de 2001 de una primera serie de consultas y reuniones con miembros responsables del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos de Niño y la Organización Internacional del Trabajo.

13. Una segunda serie de consultas, que tuvo lugar del 27 de noviembre al 7 de diciembre de 2001, incluyó en particular una reunión con las delegaciones permanentes de los Estados miembros que respondieron a la invitación del Alto Comisionado. Pese a la ausencia de numerosos Estados miembros, la reunión fue sumamente útil: brindó al experto independiente la ocasión de recoger directamente las opiniones de los Estados presentes sobre la cuestión del proyecto de protocolo facultativo y de proceder con ellos a un intercambio constructivo y fructífero que le permitió seguir avanzando útilmente en su estudio.

14. Durante esta segunda serie de consultas, el experto independiente participó también en una mesa redonda organizada el 30 de noviembre de 2001 por la Comisión Internacional de Juristas sobre la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo y en la que intervinieron, además de representantes de los Estados, profesores universitarios de fama internacional y los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A juicio de todos los participantes, la reunión fue sumamente interesante: en efecto, dado su carácter esencialmente informal, permitió examinar las diferentes cuestiones jurídicas y de otra índole relativas al proyecto de protocolo presentado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el curso que se les podía dar a fin de seguir avanzando en la preparación del proyecto.

I. LA CUESTIÓN DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

A. Análisis de la situación

15. Una de las dificultades que suelen invocar numerosos Estados que aún son bastante reticentes respecto del proyecto de protocolo facultativo se refiere a la índole y alcance de las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto. Los argumentos que se aducen no ignoran el principio de que todos los derechos humanos tienen igual valor por cuanto constituyen derechos universales, indivisibles, interdependientes e íntimamente vinculados, pero insisten en la distinta índole de los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos sociales y culturales, por otro.

16. Los derechos civiles y políticos parecen estar suficientemente delimitados y muchas veces generan para los Estados la "obligación de abstenerse de algo": no someter a una persona a la tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; no mantener a una persona en régimen de esclavitud ni servidumbre ni coaccionarla para que realice un trabajo forzoso u obligatorio; no proceder a detenciones ni encarcelamientos arbitrarios; no inmiscuirse arbitraria e ilegalmente en la vida privada de una persona, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni atentar ilegalmente contra su honor y su reputación; no coartar la libertad de pensamiento, de conciencia o de religión, etc., que son obligaciones de resultados, obligaciones de índole mensurable, se dice, y por consiguiente, generalmente no susceptibles de gradación. En relación con esta categoría de obligaciones internacionales enunciadas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los Estados Partes no pueden comprometerse únicamente a hacer lo que está en su poder por no violar estos compromisos. A partir del momento en que el Estado ha hecho algo que está prohibido hacer, se ignora la obligación y el derecho en cuestión en su totalidad. Esto es lo que hace que las obligaciones dimanantes de este Pacto sean, por lo general, reconocidas como mensurables y calificadas, por lo tanto, de obligaciones de resultados.

17. A la inversa, los derechos económicos, sociales y culturales suelen generar para el Estado una "obligación de hacer algo", que consiste, tal como se enuncia en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto en "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

18. A esta dificultad suscitada por esta disposición del Pacto, que no tiene equivalente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, viene a sumarse otra, que se añade a las dudas expresadas por numerosos Estados que temen que semejante procedimiento de comunicaciones dé lugar a que el órgano internacional que conoce del asunto llegue a verse obligado a examinar los pormenores de la política económica, social y cultural de un país. Se produciría entonces un conflicto o una duplicación del procedimiento de examen de los informes periódicos de los Estados tal como se define y organiza en los artículos 16 y siguientes del Pacto, un riesgo de injerencia social inaceptable en un ámbito en que el Estado tiene, normalmente, competencia exclusiva en el sentido del derecho internacional.

B. Posición del experto independiente

19. Contrariamente a lo que a veces se afirma en los análisis o posiciones expresadas en diversas ocasiones, que suelen reducir al mínimo el alcance del carácter gradual de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y no ver, en los términos utilizados en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, más que una disposición meramente fortuita, sin gran efecto sobre la cuestión de fondo, el experto independiente considera que esta disposición, que no tiene equivalente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe examinarse con atención. En sí misma no implica, por otra parte, disminución alguna del valor de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto más cuanto que en la actualidad está cada vez más establecido y reconocido que una persona que viva en la extrema pobreza o la indigencia se ve confrontada a una situación que en muchos aspectos es comparable a la de una persona sometida a las peores atrocidades o a la tortura. El debate suscitado, por lo tanto, no es, o no debería ser, un debate sobre el valor que se atribuye a esos derechos ni sobre la posición que ocupan en la nomenclatura internacional de los derechos humanos. Todos los derechos humanos son,

efectivamente, tal como se reconoció en la Declaración y Programa de Acción de Viena, universales, indivisibles, interdependientes e íntimamente vinculados, de modo que no podrían ser objeto de ningún intento de jerarquización.

20. Todo eso, sin embargo, es sobradamente conocido. No obstante, no excluye que las obligaciones de los Estados, en lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se presenten casi siempre, por su propio objeto, no como obligaciones de resultados, sino como obligaciones de medios. Esto significa entonces que los Estados, en especial los más pobres, no pueden ser considerados como únicos responsables de las dificultades experimentadas en la satisfacción de las necesidades vitales de su población. Muchas veces, no habrán contraído, por así decirlo, más que una obligación de diligencia, que consiste en hacer todo lo posible por la realización gradual de los derechos enunciados en el Pacto. En suma, estos Estados estarían dispuestos a realizar todo lo que es humana y socialmente deseable, pero sólo podrán garantizar de forma real y duradera lo que es económicamente posible. ¿Cómo, en esas condiciones, llegar a definir con exactitud, en el marco de la obligación general de diligencia contraída por los Estados, verdaderas obligaciones mensurables? ¿Cómo, en otras palabras, traducir las disposiciones del Pacto en los correspondientes compromisos concretos, cuya violación en casos particulares, daría lugar a un recurso en el marco del procedimiento de comunicaciones que establecería el proyecto de protocolo facultativo?

21. La contribución del experto independiente en el presente estudio se propone, sin embargo, continuar el proceso que pueda dar lugar a la adopción de un proyecto de protocolo facultativo al Pacto, a la luz, en particular, del informe del Comité, ya mencionado, presentado a la Comisión. A estos efectos, el experto independiente intentará eliminar la dificultad y las dudas expresadas al examinar, a partir de las propuestas de los Estados miembros que figuran en sus comentarios sobre el informe del Comité, observaciones muy útiles de determinadas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los dictámenes de algunos autores y expertos autorizados, las posibilidades y opciones abiertas a fin de ofrecer un arbitraje coherente entre concepciones que a veces son necesariamente divergentes. Al hacerlo, aprovechará la experiencia adquirida, estos últimos años, en el marco de los instrumentos regionales y nacionales relativos a los derechos humanos.

22. El presente informe, que aparece apenas cuatro meses después de las primeras consultas llevadas a cabo del 20 al 24 de abril de 2001, constituye, por lo tanto, necesariamente un informe preliminar pero, si bien el experto independiente es consciente de que no puede adelantarse a los acontecimientos, confía en que sus primeras observaciones sean algo más que un mero inventario y permitan establecer una evaluación exhaustiva de las cuestiones planteadas y de sus correspondientes opciones, a fin de avanzar útilmente en el proceso que haya de dar lugar a la adopción de un proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

II. LAS CUESTIONES PLANTEADAS

23. En los párrafos que siguen, se analizarán cuatro cuestiones de fondo que permitirán responder a las principales interrogantes formuladas en el marco de los debates sobre el proyecto de protocolo facultativo:

- a) ¿Cuál de los derechos incluidos en el Pacto podrían constituir el fundamento de un procedimiento de comunicaciones y denuncias?
- b) ¿Cuál es el órgano competente para recibir y examinar las comunicaciones relativas a las supuestas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales?
- c) ¿Quién puede actuar, en su caso, contra las supuestas violaciones de sus derechos y a qué condiciones de admisibilidad debe someterse ese procedimiento?
- d) ¿Qué medidas, incluidas, en su caso, las medidas provisionales y las medidas de conciliación, puede proponer o decidir el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para reparar las violaciones de sus obligaciones cometidas por el Estado Parte?

A. Los derechos incluidos

1. Análisis de la situación

24. En el proyecto presentado por el Comité en 1996 a la Comisión, todos los derechos sustanciales reconocidos en el Pacto podrían ser objeto de recurso, salvo en lo que se refiere al derecho a la libre determinación de los pueblos reconocido en el artículo 1, del que se ha observado, no sin razón, que si se aplicase el procedimiento a este derecho, se correría el riesgo de utilización abusiva, tanto más cuanto que este derecho se reconoce de manera idéntica en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que el Comité de Derechos Humanos, que tiene más competencia en el asunto, ha adoptado, en la práctica, un planteamiento cauteloso o restrictivo de su aplicación. En cambio, con relación a los demás principios generales reconocidos en los artículos 2 a 5, como el principio de la no discriminación y el derecho a la igualdad de trato entre el hombre y la mujer en el ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, el Comité señala que siempre serían aplicables y que servirían de base para la interpretación y la fiscalización de la aplicación por los Estados de los derechos reconocidos en los artículos 6 a 15 del Pacto.

25. Este planteamiento bastante amplio propuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pretende al mismo tiempo ser un criterio global en el sentido de que todo Estado que pase a ser Parte en el protocolo facultativo deberá aceptar que el procedimiento establecido para la presentación de comunicaciones y denuncias sea aplicable a todos los derechos reconocidos en el Pacto en los artículos 2 a 15.

2. Posición del experto independiente

26. El experto independiente señala que, en primer lugar, este planteamiento amplio y global de los derechos en cuestión, adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se aparta sin duda alguna del conjunto de criterios aplicados estos últimos años en el marco de los instrumentos regionales, como el sistema interamericano establecido por el Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), en el que las comunicaciones están abiertas sólo relativamente a la protección de los derechos sindicales y del derecho a la educación, mientras que el Protocolo Facultativo a la Carta Social Europea, aprobado en 1995 por el Consejo de Europa, establece un sistema discrecional en el que los Estados deciden libremente, es decir, discrecionalmente, en el momento de la ratificación los derechos que pueden ser objeto de recurso.

27. Para medir el alcance real del planteamiento adoptado por el Comité, es preciso recordar brevemente la naturaleza de los derechos reconocidos en el Pacto. Además de los derechos y principios generales definidos en los artículos 2 a 5, que constituyen derechos que pueden ser invocados por las personas protegidas, con vistas a la interpretación y la fiscalización de la aplicación por los Estados de los derechos reconocidos en el Pacto, los artículos 6 a 15 reconocen a este respecto, el derecho al trabajo (art. 6), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7), el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos (art. 8), el derecho a la seguridad social, incluso el seguro social (art. 9), el derecho de la familia, de las madres, de los niños y adolescentes a la más amplia protección y asistencia posibles (art. 10), el derecho a un nivel de vida suficiente (art. 11), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12), el derecho a la educación (arts. 13 y 14) y el derecho a participar en la vida cultural (art. 15).

28. Ello significa que el Comité, o todo órgano al que se encomiende el tratamiento de las comunicaciones y denuncias en el marco del protocolo facultativo, debería intervenir en una serie de derechos muy amplia y cuya responsabilidad y seguimiento dependen, en la actualidad, en el plano internacional, de diversas instituciones y órganos internacionales de fiscalización. Así, la UNESCO, obedeciendo a su mandato, elaboró numerosos instrumentos normativos en el ámbito de los derechos humanos, y especialmente el derecho a la educación, considerado como un derecho que ofrece los medios de que prevalezcan en especial los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades tal como se reconocen, en particular, en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada el 14 de diciembre de 1960. Desde esa fecha, otros instrumentos de carácter vinculante han venido a reforzar la acción de la UNESCO, en especial, las decisiones de la Conferencia General, los instrumentos adoptados en el marco de conferencias intergubernamentales, así como los instrumentos aprobados en forma de decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO. El procedimiento de examen de las denuncias recibidas por la Organización relativas a las supuestas violaciones de los derechos humanos en su esfera de competencia, es decir, la educación, la ciencia, la cultura y la información, constituyen un ejemplo edificante: se define en la decisión 104 EX/3.3 del Consejo Ejecutivo, lo aplica un órgano subsidiario del Consejo Ejecutivo, el Comité de Convenciones y Recomendaciones cuya competencia respecto de los Estados se reconoce por el simple hecho de su condición de miembros de la UNESCO. En la práctica, incluso los Estados no miembros de la UNESCO aceptan por voluntad propia que una comunicación que les afecte sea examinada por este Comité¹.

29. La Organización Internacional del Trabajo, por su parte, es sin duda la institución internacional que tradicionalmente se encarga del seguimiento de los derechos humanos en el trabajo. Desde su creación, en 1919, ha adoptado no menos de 182 convenios internacionales del trabajo que definen, con todo detalle, los distintos aspectos y modalidades de aplicación de los derechos relacionados con el trabajo y la vida de los trabajadores y sus familias. A este respecto, cabe mencionar en especial, los 8 convenios relativos a los principios y derechos

¹ Documento 146 EX/7, párr. 50. Véase también, en lo que respecta a los métodos de trabajo del Comité y las estadísticas de las comunicaciones examinadas, el documento 154 EX/16, de 24 de febrero de 1998.

humanos fundamentales en el trabajo, reconocidos en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada el 18 de junio de 1998 por la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo:

- a) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (Convenios Nos. 87 y 98);
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios Nos. 29 y 105);
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil y la lucha contra las peores formas de explotación infantil (Convenios Nos. 138 y 182);
- d) La igualdad de trato y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y de profesión (Convenios Nos. 100 y 111).

30. Bien es verdad que se suelen oponer a esta realidad argumentos relacionados con la supuesta ineficacia de la acción de la OIT que parece atravesar una profunda crisis que llega incluso a afectar a su credibilidad². El juicio parece severo y no hace justicia a los esfuerzos y resultados obtenidos en el ámbito de la adaptación de las legislaciones nacionales a las normas internacionales. En cualquier caso, ignora el hecho de que sólo las reacciones medidas son eficaces, en tanto que la técnica del "hundimiento" suele correr el riesgo de reducirse a vanos espantajos sin repercusión real en los países en cuestión.

31. En efecto, una de dos: o bien al valorizar el trabajo y tratar de llegar a una especie de conciencia social internacional de los problemas que suscita el mantenimiento, aquí o allá, de situaciones sociales inadmisibles, se procede a una movilización para reforzar los mecanismos de control establecidos por la OIT procediendo por selección y por etapas progresivas que permitan salvaguardar una especie de base social mínima que sintetice los valores que se han de fomentar en el marco de los derechos humanos universalmente reconocidos, o bien, al situarse más en una lógica de uniformización a cualquier precio de las condiciones de empleo y trabajo, se pretende imponer a los países en desarrollo que se adapten a las normas sociales a las que han llegado los países desarrollados. Según la lógica que se persiga, las motivaciones cambian al igual que los valores y las normas mínimas que se fomentarán y los mecanismos de seguimiento que sería preciso inventar o reinventar.

32. En fin, ¿no existe el riesgo de llegar sobre todo a una divergencia entre dos instancias internacionales de investigación o de conciliación en su interpretación de las normas internacionales del trabajo y de los derechos y obligaciones en ella definidos? La cuestión se plantea aún más agudamente en los ámbitos en los que la OIT ha creado un procedimiento de comunicaciones y de denuncias. Se trata, en esencial, del procedimiento que permite a un órgano del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, el Comité de Libertad Sindical, organismo tripartito, conocer las denuncias de violación de la libertad sindical que le puedan someter los gobiernos, las organizaciones patronales o las organizaciones de

² Marc Maindrault, "Los aspectos comerciales de los derechos sociales y los derechos humanos del trabajo". *Revue de droit social*, noviembre de 1994, pág. 850.

trabajadores. El Comité, establecido en 1951, tras los acuerdos concluidos entre el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ha venido a complementar los procedimientos generales de control de la aplicación de las normas de la OIT. Hasta entonces, el Comité tuvo que examinar unos 2.000 casos, y formuló un conjunto de decisiones y principios que afecta a la mayor parte de los aspectos de la libertad sindical y de la protección de los derechos sindicales y que sientan precedentes, por el rigor y el carácter muy sintético y preciso que se les reconoce en general, que inspiran, en muchos casos, la evolución del derecho y de la práctica sindical en los derechos internos de los Estados.

33. El experto independiente insiste en esas dificultades que, cabe recordar, se plantean raras veces en el caso de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que la competencia del Comité de Derechos Humanos a ese respecto parece ser mucho más limitada y no entra en conflicto con la de otros órganos dependientes de otras organizaciones internacionales. Si a ello se agrega a que buena parte de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se pueden hacer valer hoy en día ante otros órganos convencionales encargados de la aplicación de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, se comprende aún mejor la magnitud de la dificultad. Por ejemplo, en particular los derechos reconocidos por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer son, desde hace poco tiempo, de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, tras la aprobación del Protocolo Facultativo de esa Convención, por el que se autoriza a las mujeres que aleguen ser víctimas de una violación por el Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención a presentar comunicaciones individuales o colectivas, bien directamente o a través de representantes de organizaciones (artículo 2 del Protocolo), con la condición de que el Estado denunciante haya hecho una declaración reconociendo la competencia del Comité a esos efectos y se hayan cumplido las condiciones de admisibilidad; es decir, concretamente que el denunciante haya agotado todos los recursos internos disponibles y que la misma cuestión no esté siendo examinada según otro procedimiento internacional de investigación o solución (artículo 4 del Protocolo).

34. El experto independiente opina, en esas condiciones, que el procedimiento previsto en la propuesta de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe limitarse con respecto a su ámbito de aplicación a los derechos a que se hace referencia. Sin embargo, no se trata de excluir ciertos derechos que son objeto de otros procedimientos internacionales de investigación o solución, ya que ello equivaldría a introducir una nueva discriminación inaceptable entre los distintos derechos económicos, sociales y culturales. Como lo ha manifestado firme y resueltamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su proyecto, debería existir la posibilidad de presentar recursos contra las violaciones de todos los derechos enunciados en el Pacto, sobre la base del actual proyecto de protocolo. Dadas las dificultades antes señaladas que se refieren tanto a la medida en que esos derechos pueden ser sometidos con precisión a un procedimiento de esa índole como a las competencias concurrentes de otros órganos internacionales de investigación o solución, se trata más bien de limitar el nuevo procedimiento previsto, introduciendo un criterio nuevo que permita limitarlo a las situaciones que revelan cierto tipo de violaciones o infracciones flagrantes y bien caracterizadas de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Al mismo tiempo, ese criterio permitiría disipar la incertidumbre y las dudas manifestadas por numerosos Estados miembros que temen que el procedimiento previsto

sirva de pretexto para entablar recursos arbitrarios por una simple falta o insuficiencia de las medidas aplicadas por el Estado Parte en su política y sus programas que tienen por objeto el ejercicio progresivo de los distintos derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto.

35. Este criterio, que basa la competencia del nuevo órgano de investigación o solución en los casos de violaciones o infracciones flagrantes y suficientemente caracterizadas de los derechos establecidos permitiría, al mismo tiempo, aprovechar las reflexiones pertinentes formuladas en los informes presentados a la Comisión de Derechos Humanos por los relatores especiales sobre cuestiones relacionadas con los derechos enunciados en el Pacto y, en particular, con respecto al derecho a la educación (E/CN.4/1999/49 y E/CN.4/2001/52), el derecho a una vivienda adecuada (E/CN.4/2001/51) o incluso el derecho a la alimentación (E/CN.4/2001/53). En los diversos informes se definen detalladamente y con mucha precisión los casos que pueden revelar la existencia de ese tipo de violaciones o infracciones flagrantes y suficientemente caracterizadas en las materias señaladas; por lo tanto, podrían servir de ejemplo para iniciar el procedimiento internacional de investigación o solución previsto.

36. Al mismo tiempo, con respecto a las cuestiones relacionadas con los derechos humanos fundamentales en el trabajo, enunciados sobre todo en los artículos 6 a 9 del Pacto, podrán aprovecharse las observaciones pertinentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, y con respecto al derecho sindical, las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical, puesto que la OIT aprobó, como se señala en el párrafo 29 *supra*, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, lo que permite así definir una base social mínima que sintetice los valores que deben promoverse en el marco de los derechos humanos universalmente reconocidos y que, con respecto a esas cuestiones, podría formar parte de la definición precisa de otros tantos casos que puedan revelar la existencia de violaciones o infracciones flagrantes y suficientemente caracterizadas de los derechos de que se trata.

37. Gracias a ello se reducirían considerablemente los riesgos de duplicación o divergencia con otros órganos de investigación o solución. Otras razones para disipar esas dificultades y prestar toda la importancia y el interés necesarios al nuevo procedimiento previsto en el proyecto de protocolo son las siguientes:

- a) Por una parte, con respecto a los procedimientos vigentes ante órganos que dependen de otras organizaciones internacionales, como el del Comité de Libertad Sindical, el experto independiente recuerda que los particulares no tienen acceso a esos procedimientos, ya que están limitados a las denuncias de violación de la libertad sindical que presenten los gobiernos, las organizaciones de empleadores o las organizaciones de trabajadores. De ahí el claro interés en ofrecer también a los particulares o grupos de particulares la posibilidad de presentar ante un órgano de las Naciones Unidas comunicaciones relacionadas con las violaciones de derechos de que han sido víctimas directamente, y velar por que tengan acceso, en su calidad de personas cuya protección está garantizada principalmente por los instrumentos internacionales de derechos humanos, a los procedimientos que tienen por objeto hacer más efectivos los derechos que se les reconocen. Aquí reside, sin duda, un aspecto edificante del interés que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto puede manifestar para mejorar la condición del ser humano, que suele considerarse el propósito primordial de la acción internacional.

- b) Por otra parte, en cuanto al riesgo de que haya divergencias en la interpretación de las normas internacionales de protección y de los derechos y obligaciones que se definen en los distintos textos, ese riesgo también puede reducirse gracias a la cooperación que se ha intensificado en los últimos años entre los órganos encargados de velar por la aplicación de esas normas. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha inspirado a menudo, para el cumplimiento de su misión en relación con el examen de los informes periódicos de los Estados y de las observaciones generales y conexas (HRI/GEN/1/Rev.5), en las convenciones internacionales sobre el trabajo y las observaciones formuladas por la Comisión de expertos de la OIT competentes en la materia. Por lo tanto, esa cooperación puede promoverse aún más por medio de diversos mecanismos, en lo que se refiere a los procedimientos respectivos de investigación o solución.
- c) Además, cabe hacer la misma observación con respecto al procedimiento de comunicaciones iniciado por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Si bien los derechos de que se trata coinciden en varios aspectos, en la práctica podrá aprovecharse la coordinación que se establecerá entre los dos órganos de control en relación con la interpretación de esos derechos y su aplicación por los Estados Partes.

B. Órgano competente

1. Análisis de la situación

38. Según el proyecto presentado en 1996 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Comisión de Derechos Humanos, el Comité sería el órgano competente para examinar las denuncias y comunicaciones relacionadas con el procedimiento de investigación y solución previsto. *A priori*, esa decisión se justifica totalmente dada la experiencia y la autoridad que ha adquirido el Comité desde su creación y durante todos estos años. Sin embargo, cabe preguntarse si el Comité, teniendo en cuenta su composición actual y los medios de que dispone, está verdaderamente en condiciones de desempeñar esa tarea, que sobrecargaría considerablemente su mandato y aumentaría las dificultades con que tropieza para cumplir en un plazo razonable y de la mejor manera posible su misión esencial, es decir, el examen de los informes periódicos de los Estados.

2. Posición del experto independiente

39. El experto independiente opina que puede advertirse cierta antinomia en las prerrogativas reconocidas a los órganos establecidos en virtud de tratados, que consiste, por una parte, en el examen de los informes periódicos de los Estados y, por otra, en el examen de las denuncias y comunicaciones relativas a las presuntas violaciones de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Independientemente de las dificultades prácticas mencionadas muy a menudo en las consultas celebradas por el experto independiente con las autoridades pertinentes, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Civiles y Políticos y el Comité de los Derechos del Niño, sobre todo en relación con la carga excesiva de trabajo de los miembros de los distintos órganos, existe cierta incompatibilidad entre las dos actividades que podría afectar a la calidad y las condiciones del trabajo que se realiza. De hecho, es difícil que un órgano cumpla una misión

que consiste, en un primer momento y en el marco del procedimiento de examen de los informes periódicos, en entablar un debate constructivo y fructífero con el Estado Parte sobre las medidas y los mecanismos establecidos para lograr el pleno ejercicio de los derechos enunciados en un convenio internacional determinado (actividad esencialmente de carácter voluntario y consultivo) y en un segundo tiempo, en actuar como instancia cuasijurisdiccional de investigación y solución. Hay que optar por una de las dos lógicas

40. Además, ¿cómo podría garantizarse, sobre todo en el procedimiento de investigación y solución, que el Comité no se vea demasiado condicionado por su posición expresada en el examen del informe periódico del Estado de que se trata? Porque hay que admitir que, pese al vínculo estrecho que pueda existir entre la política económica, social y cultural que aplica en general un Estado determinado, por una parte, y el grado de respeto que muestra por los derechos de los particulares o de los grupos sujetos a su jurisdicción, por otra, las dos cuestiones así examinadas no se superponen necesariamente. Por lo tanto, cabe admitir la posibilidad de que un Estado respecto del cual el Comité haya observado, al examinar su informe periódico, un alto grado de adaptación general de su política y sus medidas a las disposiciones del Pacto, haya violado en ciertos casos los derechos de algunas personas o grupos de personas; y a la inversa, un Estado respecto del cual el Comité haya observado que no ha adoptado en general medidas suficientes y, por consiguiente, haya formulado cierto número de recomendaciones pertinentes para el futuro, puede resultar exonerado de toda responsabilidad tras el examen de las denuncias presentadas contra él.

41. Esa observación, que desde luego no se refiere precisamente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se confirma aún más en el caso de los derechos que podrían constituir la base de un procedimiento de comunicaciones y denuncias de esa índole. La calidad de los debates entablados con los Estados Partes, que suelen dar lugar a recomendaciones y opiniones que van más allá del ámbito de los debates de carácter estrictamente jurídico para englobar diversos aspectos importantes de las políticas y los programas económicos, sociales y culturales establecidos por esos Estados, podría en cierta medida verse afectada por la reticencia que puedan manifestar los Estados en el futuro ante un órgano que, como bien saben de antemano, deberá recibirlos nuevamente en su calidad de órgano cuasijurisdiccional de investigación y solución.

42. El argumento anterior podría utilizarse para proponer excepcionalmente, una separación de las dos actividades, confiando la labor de investigación y solución de las denuncias a un grupo de expertos del Comité, con experiencia en la solución de litigios, que se ocuparía especial y exclusivamente de ello, o a un órgano completamente nuevo, una especie de comité paralelo que se encargaría de conocer del nuevo procedimiento de comunicaciones y denuncias con arreglo al proyecto de protocolo facultativo previsto.

43. El experto independiente señala, al respecto, que la separación de las dos actividades existe y funciona de manera armoniosa en el marco de los procedimientos adoptados por otras instituciones internacionales. Por ejemplo, en el marco de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se encarga de examinar los informes periódicos de los Estados sobre las convenciones ratificadas, además de sus informes sobre las convenciones no ratificadas, mientras que otros órganos, como el Comité de Libertad Sindical, se ocupan de los procedimientos de investigación y solución. Esa misma separación entre las dos actividades existe en el sistema establecido por la UNESCO.

44. El experto independiente desea que la cuestión se examine a fondo, porque ello permitiría establecer, en el marco del sistema actual vinculado a los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, un nuevo procedimiento que podría ser útil, con miras a su aplicación a otros procedimientos convencionales, en el marco de un sistema general y coordinado, basado en una nueva distribución de las actividades asignadas a los diversos órganos de seguimiento encargados del examen de los informes periódicos de los Estados y de los procedimientos de investigación y solución de denuncias.

C. Posibilidad que tienen los particulares o grupos de personas de presentar denuncias

1. Análisis de la situación

45. En el proyecto presentado por el Comité a la Comisión se observa una clara tendencia a favorecer las comunicaciones estrictamente de particulares, con lo cual se excluyen otros tipos de procedimientos, como el que se define en el artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto, siempre que el Estado denunciante haya formulado una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité.

46. ¿Cabe contemplar un procedimiento de esa índole en el caso del proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales? ¿Existe la posibilidad de introducir otros procedimientos que permitan al Comité iniciar directamente un procedimiento de investigación para realizar encuestas y recoger directamente los testimonios sobre el grado de cumplimiento, por un Estado miembro, de una obligación establecida en el Pacto, o incluso que autoricen a los grupos, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a presentar comunicaciones y denuncias?

2. Posición del experto independiente

47. El experto independiente se suma de buen grado a las observaciones pertinentes formuladas por el Comité en su informe. Por una parte, no sería conveniente reconocer al Comité, ni a ningún otro órgano que se haya establecido para ello, competencia para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte afirma que otro Estado Parte no cumple las obligaciones contraídas que le impone el Pacto; ello en realidad aumentaría las dificultades actuales y podría politizar los debates que se celebren en relación con el procedimiento de denuncias y comunicaciones previsto. Por otra parte, sería útil abrir una nueva vía que permita a los grupos debidamente autorizados por las presuntas víctimas presentar una denuncia. Como recuerda oportunamente el Comité en el informe citado, ello se ajustaría a lo dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 1994/20 de la Comisión de Derechos Humanos, en el sentido de "conceder el derecho a los particulares o los grupos a presentar comunicaciones". Sin embargo, a juicio del experto independiente, esa posibilidad no debería ofrecerse a terceros que afirmen verse muy afectados por las violaciones de derechos de que han sido objeto personas a las que no pueden representar.

D. Medidas que pueden adoptarse en caso de incumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones

1. Análisis de la situación

48. De acuerdo con el proyecto presentado a la Comisión, el Comité estaría facultado, según las condiciones de admisibilidad establecidas en el artículo 3 del proyecto de protocolo facultativo, para adoptar cierto número de medidas relativas a la investigación e invitar al Estado Parte a comunicar durante el procedimiento, en un plazo de seis meses u otro plazo fijado por el Comité, su posición con respecto a los hechos descritos en la comunicación. El Comité puede también ponerse a disposición de las Partes con el fin de llegar a un arreglo amistoso que permita superar las dificultades mediante la negociación.

49. El Comité también estaría facultado para solicitar que se adopten medidas provisionales en los casos potencialmente graves que entrañen la posibilidad de daños irreparables (artículo 5 del proyecto). Al final del procedimiento, si la demanda se admite y se comprueba que hubo violación del derecho, el Comité podrá adoptar medidas para corregir la situación, e informará al Estado interesado, quien a su vez deberá informar al Comité, en un plazo de seis meses u otro plazo fijado por el Comité, de las medidas que haya adoptado con el propósito de corregir la situación. Asimismo, podrá invitar al Estado a examinar las medidas que ha de adoptar (arts. 6 y 7).

2. Posición del experto independiente

50. El experto independiente hace suyas las observaciones pertinentes del Comité resumidas en párrafos anteriores.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

51. El experto independiente espera haber contribuido con sus observaciones a que se tome mayor conciencia de la magnitud de los problemas que se plantean y la dificultad que supone circunscribir la reflexión sobre la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

52. ¿Cómo hacer frente a todos los problemas y lograr una mayor efectividad de los derechos enunciados en el Pacto? Además, ¿cómo invertir la tendencia predominante a la exclusión social, en muchos casos hasta en los países desarrollados, y promover, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y sus derechos iguales e inalienables que es la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, sabiendo también que en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se recuerda, con algunas diferencias, que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales? Es necesario inventar o reinventar respuestas para todas estas preguntas, una de las cuales pasa, sin duda, por el fortalecimiento de los mecanismos internacionales destinados a hacer más efectivo el respeto por los Estados Partes de las obligaciones que contraen al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos.

53. Todo ello condujo al experto independiente a recomendar a la Comisión que aprobara, en su próximo período de sesiones, una resolución que confirme, en primer lugar, el compromiso solemne de los Estados con respecto al proceso de adopción del proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ese compromiso de principio constituirá, en opinión del experto independiente, un paso adelante en el proceso actual, en el sentido de que confirma el principio según el cual todos los derechos humanos son, como se ha señalado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, derechos universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, de modo que no pueden ser objeto, en el plano internacional, de un trato distinto ni de ningún intento de jerarquización.

54. ¿Habría que ir más lejos y, en respuesta a la pregunta planteada por la Comisión en su resolución 2001/30 relativa a las medidas que deben adoptarse en el futuro, recomendar "la constitución de un grupo de trabajo, de composición abierta, para debatir la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto? Al respecto, el experto independiente recomienda que la Comisión mantenga en la resolución que ha de aprobar la propuesta de crear ese grupo de trabajo; ello constituiría, sin duda, otro paso adelante en el proceso actual que dará lugar a la aprobación del proyecto de protocolo facultativo.

55. Sin embargo, el experto independiente recomienda, al mismo tiempo, que el grupo de trabajo, aceptado en principio, no se establezca de inmediato mientras las cuestiones examinadas sigan suscitando dudas e incertidumbre, e incluso la oposición radical de los Estados Miembros. Existe el riesgo de que esa oposición se refleje en el grupo de trabajo así constituido, lo que entorpecería el buen funcionamiento y el avance de su labor en un plazo razonable. Por lo tanto, el experto independiente recomienda, como propusieron verbalmente durante las consultas algunos representantes de los Estados presentes en la mesa redonda organizada por la Comisión Internacional de Juristas, que la Comisión prorrogue el mandato que le ha sido confiado; de hecho, ello le permitirá profundizar sus investigaciones y afinar su análisis a fin de identificar las posibilidades de conciliar de manera coherente preocupaciones necesariamente divergentes.

56. Por lo tanto, al término del presente estudio, el experto independiente recomienda, en síntesis:

- a) Que la Comisión de Derechos Humanos apruebe, en su próximo período de sesiones, una resolución que confirme, en primer lugar, el compromiso solemne de los Estados con respecto al proceso de aprobación de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- b) Que en esa resolución se incluya y se confirme la propuesta de crear un grupo de trabajo de la Comisión, de composición abierta, encargado de debatir la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto;
- c) Que se prorrogue el mandato del experto independiente a fin de que pueda profundizar sus investigaciones y presentar un informe a la Comisión en su 59º período de sesiones, que servirá de base para que el grupo de trabajo de la Comisión pueda iniciar sus actividades relativas al examen de la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto.
